



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 694

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2018 SENADO

por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el siguiente texto al literal sexto del artículo 24 la Ley 715 de 2001. Los trabajadores administrativos de la educación que laboran en áreas rurales de difícil acceso tendrán estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros estímulos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional en un plazo máximo de seis (6) meses contados partir de la fecha de sanción de la presente ley.

Artículo 2°. Este proyecto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.

Bogotá, D. C., septiembre de 2018.

Presentado por

ARTICULO SEGUNDO: Este proyecto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.

Bogotá D.C., septiembre de 2018

Presentado por

BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República

OSCAR LIZCARRO
JUAN FELPE LEONOS V.
SENADOR
HAROLD VALENCIA E.
JOSÉ CARLOS EDU J.
HERNÁNDEZ GARCÍA PÉREZ.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY No. 135 de 2018 SENADO

por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.

Objeto del proyecto

La pretensión de este proyecto de ley es extender a los trabajadores administrativos de la educación el beneficio del reconocimiento de una bonificación –que no constituye factor salarial– por trabajar en zonas definidas como de difícil acceso.

Antecedentes jurídicos

El Decreto 521 de 2010, por el cual se reglamenta parcialmente el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2° de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, establece:

Artículo 5°. *Bonificación.* “Los docentes y directivos docentes que laboren en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salarios básico mensual que devengue. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento del beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda a condición de estar

ubicada en zona rural de difícil acceso, no tendrá derecho a esta bonificación, quien se encuentre suspendido en el ejercicio del cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas”.

Así las cosas, para tener derecho a la bonificación en mención, se considera que los docentes deben laborar en las sedes ubicadas en zonas declaradas como de difícil acceso, y dichas zonas deben encontrarse relacionadas en el acto administrativo que expida el Gobernador o Alcalde de la entidad territorial certificada en educación. Así mismo, los nombres de los docentes y directivos que laboran en dichas sedes deben estar relacionados en el informe que la Secretaría de Educación remite al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de reconocer y pagar la bonificación, equivalente al quince por ciento (15%) de que trata el Decreto 521 de 2010 antes mencionado.

Es preciso recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 521 de 2010, el Gobernador o Alcalde de cada entidad territorial certificada en educación, deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos estatales de su jurisdicción que se encuentran ubicadas en dichas zonas.

La Ley 715 de 2001, establece en el inciso sexto que “Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno nacional”. El Decreto reglamentario 1171 de 2004 reglamentó el procedimiento para reconocer los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales, que estén ubicados en áreas rurales de difícil acceso, establece que le corresponde al Gobernador o Alcalde de la entidad territorial certificada determinará anualmente cuáles son las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción.

Los Gobernadores deberán solicitar al respectivo Alcalde del municipio no certificado, la clasificación que sobre suelo rural adoptó el Concejo Municipal de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 8° de la Ley 388 de 1997, con el fin de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada, defina mediante acto administrativo los establecimientos educativos ubicados en dicha zona y así establecer además, cuales son los docentes y directivos docentes que laboran en estos, para que puedan acceder a los estímulos establecidos en el Decreto 1171 de 2004.

Más recientemente el Decreto 1075 de 2015 (decreto único reglamentario del sector de la

educación) define el concepto de “difícil acceso” en su artículo 2.4.4.1.2. Zonas de difícil acceso.

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.
2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado la mayor parte del año lectivo.
3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

Para los efectos, el Gobernador o Alcalde de cada entidad territorial certificada en educación deberá determinar cada año mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, antes del primero (1°) de noviembre de cada año para el calendario “A” y antes del primero (1°) de julio para el calendario “B”, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando una de las siguientes situaciones:

Así mismo señala que cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere el artículo 2.4.4.1.2. no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso establecidas conservan ese carácter.

El Gobierno en aplicación de este artículo de la Ley 715 de 2001, estableció esta bonificación equivalente al 15 % del salario, indicando que no haría parte de los factores salariales y se reconocen únicamente como pago por el sobre costo en transporte y eventualmente de estadía, que deben pagar los docentes en zonas de difícil acceso. Así mismo se aclaró que la bonificación, no es incompatible con el auxilio de movilización creado por el Gobierno nacional con base en lo dispuesto en las normas generales de la Ley 4ª de 1992.

Un concepto emitido por la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación, del 28 de enero de 2016, señalaba claramente la exigibilidad de la norma cuando señala que “los requisitos exigidos por el Decreto 1075 de 2015, con el fin de clasificar las zonas de difícil acceso, para efectos de reconocimiento de un estímulo (15% del salario básico mensual) a los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos ubicados en estas zonas, son requisitos sencillamente objetivos. Es decir, solo se requiere que la eventual zona rural que se analiza para la respectiva clasificación, cumpla con mínimo, uno de los requisitos antes mencionados y dispuestos en la norma”¹.

¹ Ingrid Carolina Silva Rodríguez, Jefe de Oficina, Oficina Asesora Jurídica, Ministerio de Educación, enero de 2016.

Cada departamento emite anualmente un decreto o una resolución que fija o actualiza las zonas consideradas de difícil acceso, después de recibir las recomendaciones de un Comité Asesor que técnicamente establece los establecimientos educativos que están localizados en zonas de difícil acceso y que cumplen con el Decreto 1075 de 2015. Por las características de la geografía, la topografía colombiana y por el insuficiente cubrimiento de la red vial, fluvial, ferroviaria y aérea, el país presenta un número importante de zonas de difícil acceso, por lo que es muy importante el otorgamiento de una bonificación por el desplazamiento a zonas aisladas y apartadas del país.

Reconocimiento de la bonificación para los trabajadores de la educación

Teniendo en cuenta estos antecedentes legales que han permitido el reconocimiento de una bonificación del 15% del salario, por laborar en zonas de difícil acceso a docentes y directivos docentes, consideramos que es pertinente que se reconozca también para los trabajadores administrativos de la educación que trabajan en esos mismos lugares y deben asumir los mismos costos extraordinarios por razones de la ubicación de sus sitios de trabajo, sobre todo porque se trata de trabajadores que en términos generales ganan menores salarios que los docentes y porque se debe hacer justicia al ofrecerles un tratamiento similar que el otorgado a los docentes y directivos pues laboran en las mismas condiciones y están expuestos a las mismas contingencias en el desplazamiento a sus sitios de trabajo.

Se trata de aplicar el principio de igualdad, de acuerdo a la Sentencia C-178 de 2014, de la Corte Constitucional, que señala que “el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas”. En este caso se compara la situación de los docentes y directivos con los trabajadores administrativos, para mostrar que se les aplican normativas diferentes cuando están expuestos a las mismas condiciones de movilidad y por lo tanto tienen los mismos problemas y dificultades de transporte que se deben reconocer, modificar, ofreciendo una compensación económica adecuada en función de los mayores costos de transporte en que incurren de manera permanente para llegar a sus sitios de trabajo.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-178 de 2014 dice que “El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho”. La Corte Constitucional ha insistido en el principio de

igualdad en muchos fallos. Entre otros, pueden consultarse las Sentencias T-422 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería), entre algunos de ellos.

Bajo este conjunto de normas jurisprudenciales es claro que el tratamiento especial buscado para los trabajadores de la educación en igualdad de condiciones que los docentes y directivos de la educación está ampliamente justificado y merece del Congreso su respaldo.

El Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Educación, Sintrenal y otras organizaciones sindicales, que agrupan a los trabajadores administrativos en todo el país, han manifestado durante varios años el interés porque esta reivindicación de la bonificación en zonas aisladas se reconozca a sus afiliados.

Impacto fiscal del proyecto

Si bien es cierto que este proyecto tendrá un costo adicional para las finanzas públicas, su estimación específica es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito público y se puede solicitar en el curso del debate para tener una cuantificación concreta del costo fiscal del proyecto, que si bien es importante, sería marginal frente al presupuesto total destinado por el Gobierno nacional para educación, pero derivaría en un mayor compromiso, en una mayor productividad, en mayor interés en la educación de los niños y jóvenes y en un benéfico concreto a trabajadores tradicionalmente mal remunerados.

Conveniencia

La Federación Nacional de Departamentos en un documento elaborado para ser presentado al Presidente de la República, para que sea tenido en cuenta en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, ha demostrado que especialmente las redes viales secundaria y primaria, tienen insuficiente mantenimiento, por lo que el acceso a muchas zonas rurales es muy complicado y costoso. El sistema de transporte fluvial es muy limitado, los sistemas ferroviario y aéreo no tiene utilidad práctica para el transporte a zonas rurales de difícil acceso, en este sentido el proyecto atiende una sentida necesidad de los trabajadores administrativos de la educación, al plantear una bonificación para cubrir parcialmente el desplazamiento a sus sitios de trabajo ubicados en áreas distantes, aisladas y de difícil acceso.

Por las razones expuestas, solicito al honorable Congreso de la República aprobar esta iniciativa que beneficiará a un grupo de trabajadores, pero indirectamente a los estudiantes y docentes de los colegios y escuelas localizados en zonas apartadas y aisladas, porque se estimulará el desempeño de

un importante sector de trabajadores que apoya directamente las labores educativas.

Bogotá, D. C., septiembre de 2018.

Por las razones expuestas solicito al honorable Congreso de la República aprobar esta iniciativa que beneficiará a un grupo de trabajadores, pero indirectamente a los estudiantes y docentes de los colegios y escuelas localizados en zonas apartadas y aisladas porque se estimulará el desempeño de un importante sector de trabajadores que apoya directamente las labores educativas.

Bogotá D.C., septiembre de 2018

BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día... del mes de... del año... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 135, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado**, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Bérrner Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe, Andrés García Zuccardi*; y los honorables Representantes: *Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Edilberto Caicedo Sastoque, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Óscar Tulio Lizcano González, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harold Augusto Valencia Infante, Faber Alberto Muñoz Cerón, Hernando Guido Ponce*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2018 SENADO

por medio del cual se otorga un subsidio a las personas encargadas de enfermos terminales y discapacitados que necesitan cuidados permanentes.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase al Gobierno nacional para establecer y pagar un subsidio mensual, en la suma que determine el Ministerio de Salud, reajutable anualmente en el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, destinado a ayudar a las familias de estrato 1 y 2 que deben tener una persona permanente –quien será directamente beneficiaria del subsidio– para el cuidado de enfermos terminales y discapacitados completamente inhabilitados para ejercer alguna actividad. No será aplicable para enfermos terminales o discapacitados que reciben una pensión de invalidez.

Artículo 2º. Las Secretarías Departamentales de Salud crearán una junta médica encargada de certificar la condición de existencia en una familia de estrato 1 y 2 con pacientes terminales y discapacitados inhabilitados para valerse por sí mismos.

Artículo 3º. Con dicha certificación, las Alcaldías Municipales levantarán un censo actualizado anualmente de las personas consideradas pacientes terminales y discapacitados inhabilitados para valerse por sí mismos, que será remitido al Ministerio de Salud para el reconocimiento del subsidio. De igual forma, las Alcaldías Municipales certificarán mensualmente la supervivencia de los pacientes terminales y discapacitados inhabilitados para valerse por sí mismos.

Artículo 4°. Autorízase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para aforar el monto del subsidio anual e incorporarlo al presupuesto del Ministerio de Salud para su reconocimiento a las familias con pacientes terminales discapacitados inhabilitados para valerse por sí mismos.

Artículo 5°. Quienes de manera fraudulenta autoricen el pago o cobren el subsidio sin merecerlo, serán sancionados disciplinaria, administrativa y penalmente, según reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación vigilarán que se cumpla estrictamente esta ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

Bogotá, septiembre de 2018.



BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República

R.C. FOBER MUÑOZ

JOSÉ ENCARNACIÓN

H.J. Andrés Barrantes Zaccarelli

Alvaro Delgado

Carlos Ardito

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2018 SENADO

por medio del cual se otorga un subsidio a las personas encargadas de enfermos terminales y discapacitados que necesitan cuidados permanentes.

Estimación de la población beneficiaria

El tema de la discapacidad ha sido recurrente en los análisis sobre la salud pública, para definir las mejores estrategias para manejar el asunto. Para tener una mejor aproximación al problema de la discapacidad, el Ministerio de Salud creó la Sala Situacional de las Personas con Discapacidad, y en agosto de 2015 presentó un reporte estadístico de caracterización y localización. Estima que la discapacidad general afecta 2,45% de la población para 2015, con 48.203.405 habitantes proyectados por Minsalud, aproximadamente 1.178.703 discapacitados con diferentes limitaciones, el 11% eran menores de 19 años, el 46% mayores de 60 años y entre 20 y 59 años estaba el 43%, muchas de ellas que no necesariamente los incapacitan para vivir y trabajar. En el Registro para Localización y

Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) para 2015 de Minsalud se reportaron 1.113.001 discapacitados. Señala el documento que las limitaciones más importantes que impiden bañarse, vestirse, alimentarse por sí mismo, afectan al 9,5% de los discapacitados, y para relacionarse con los demás al 9,9%. Del total de discapacitados de 1.178.703 personas –el dato más representativo– calculamos que aproximadamente 116.692 personas estarían en situación de discapacidad inhabilitante para desempeñarse por sí mismos.

El proyecto pretende ofrecer un subsidio mensual a las familias que reporten en los estratos 1 y 2 personas obligadas a cuidar de manera permanente a los pacientes terminales y discapacitados inhabilitados.

De este total de discapacitados solo se beneficiarían del proyecto las personas que hacen parte del estrato 1 y 2; según el DANE, al estrato 1 pertenece el 20% de la población y al estrato 2 el 41,3%. Esto significa que el 61,3% de los discapacitados serían beneficiarios del proyecto, lo que representa aproximadamente 73.560 personas. Si se asume una tasa de crecimiento poblacional anual estable del 1,16%, sin defunciones, en 10 años la cifra podría subir a 85.552 pacientes necesitados de cuidados especiales de una persona permanente. Se excluyen también del subsidio las familias de pacientes que reciben una pensión de invalidez.

“Entre las personas con discapacidad incluidas al RLCPD a julio de 2015, las principales alteraciones presentadas son: el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas (33,5%), el sistema nervioso (23,3%), los ojos (13,8%), el sistema cardiorrespiratorio y las defensas (12,1%) y los oídos (5,2%). Las anteriores alteraciones coinciden con las principales dificultades permanentes que las personas con discapacidad incluidas en el RLCPD presentan en sus actividades diarias, las cuales son: caminar, correr, saltar (50,2%), pensar memorizar (37,0%), percibir la luz, distinguir objetos o personas a pesar de usar lentes o gafas (28,0%), desplazarse en trechos cortos por problemas respiratorios o del corazón (25,2%), hablar y comunicarse (20,2%), llevar, mover, utilizar objetos con las manos (18,7%) y cambiar y mantener las posiciones del cuerpo (17,0%)”¹.

Hay distintos tipos de incapacidades médicas que requieren diferentes grados de atención de familiares o personal médico y paramédico; en algunos casos, cuando la incapacidad es total, sea de origen físico o mental, los pacientes demandan

¹ MINSALUD, Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad- RLCPD, 2015.

una atención y dedicación permanente, privando a quien está encargado de dicha función de ocuparse en otras labores. Cuando los pacientes son pudientes pueden contratar personas, pero cuando no lo son, los familiares más cercanos deben asumir esta tarea, que les limita o impiden inclusive dedicarse a cuidar otros familiares o atender las labores cotidianas; adicionalmente, se reporta que en el 45% de los casos se reporta que existe más de una persona con discapacidad en la familia, lo que hace más exigente el trabajo de cuidado.

La incapacidad laboral permanente se establece después de agotar tratamientos médicos prescritos, pero persisten reducciones anatómicas o funcionales graves que afectan definitivamente la capacidad laboral. Las juntas médicas realizan la valoración y establecen el grado de incapacidad para propositos de reconocimiento de pensiones de invalidez. En estos casos, el paciente recibe una pensión de invalidez y puede costear de alguna manera su atención permanente.

Sin embargo, dada la baja cobertura de los sistemas de seguridad social existen muchísimos pacientes que no contribuyeron, pertenecen al sistema informal laboral y no tienen estos beneficios de pensión. Igualmente, los pacientes graves de familias pobres que prácticamente tiene una incapacidad desde su nacimiento o a muy temprana edad, por ejemplo en casos de poliomielitis, también hay ancianos y familiares desempleados, que deben ser cuidados de forma permanente y a cargo de los escasos recursos de familiares, esta situación plantea graves problemas de manejo de sus incapacidades, pues además de la pobreza, deben sobrellevar la necesidad de atender de forma persistente a sus familiares discapacitados, sin poder trabajar.

Entre las enfermedades que pueden ser incapacitantes se pueden mencionar: acromatopsia, acondroplasia, cáncer de pulmón, depresión crónica, esclerosis sistémica, esclerosis múltiple, síndrome de Takotsubo, síndrome de Brugada, isquemia arterial crónica, esclerosis lateral amiotrófica, insuficiencia respiratoria, crónica, fibrosis pulmonar, fibromialgia Grado III, espondilitis anquilosante, esquizofrenia, enfermedad de Raynaud, síndrome de fatiga crónica, enfermedad de Parkinson, enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, síndrome de Sjögren, enfermedad de Paget, enfermedad de Pompe, narcolepsia, síndrome de Capgras, prosopagnosia, síndrome de Meniere, Alzheimer, cáncer – Grado III metastásico, síndrome de Asperger, enfermedades graves de la columna vertebral.

Existe otra vertiente de pacientes específica que exige atención permanente, son los pacientes

que requieren cuidados paliativos debido a una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible, donde el control del dolor y otros síntomas requieren además del apoyo médico, social, espiritual, psicológico y familiar durante la enfermedad y el duelo. La Ley 1733 de 2014 reglamenta la atención de cuidados paliativos a pacientes que padezcan una enfermedad terminal, crónica, irreversible y degenerativa de alto impacto en la calidad de vida, estableciendo los cuidados que se deben ofrecer cuando los pacientes tienen acceso a medicina contributiva o subsidiada.

Con estos antecedentes demográficos, estadísticas, sociales, de incidencia de la discapacidad, con la clasificación por estratos y las proyecciones a 10 años de los pacientes que requieren atención exclusiva y permanente, entonces queremos formularle al honorable Congreso un proyecto que permita ayudar a las familias más pobres a atender con ayuda estatal a sus familiares, proponemos el pago de un subsidio mensual semejante al que opera para el adulto mayor, que sería reajustado anualmente en el porcentaje de aumento de la inflación del año inmediatamente anterior. La identificación de los beneficiarios, exclusivamente del estrato 1 y 2, requeriría un proceso previo de inscripción ante las Alcaldías Municipales, para levantar un censo de discapacitados inhabilitados, cuyas familias requieren ayuda, que no sería excluyente para recibir también otros subsidios como el de Familias en Acción o Adulto Mayor.

Facultad legal para presentar el proyecto

La Sentencia C-1249/01, de la Corte Constitucional, establece que *“el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen “eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta–, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”*. Las leyes o los proyectos que decretan gastos con cargo al presupuesto nacional, deben limitarse a conceder autorizaciones al Ejecutivo para tales propósitos, pero no pueden impartir al Gobierno órdenes en dicho sentido”. Por esta razón, el proyecto plantea autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a aforar el monto del subsidio y crear la partida en el Ministerio de Salud, para que se proceda

a su reconocimiento, a quienes cumplan con los requisitos establecidos.

Por las anteriores razones, solicitamos al honorable Congreso aprobar la presente iniciativa.

Bogotá, D. C., septiembre de 2018.

Por las anteriores razones solicitamos al Honorable Congreso aprobar la presente iniciativa.

Bogotá D.C., septiembre de 2018

BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República

Handwritten signatures of several senators and representatives, including Berner Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe, and others.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día... del mes de... del año... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 137 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 137 de 2018 Senado**, por medio del cual se otorga un subsidio a las personas encargadas de enfermos terminales y discapacitados que necesitan cuidados permanentes, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Bérner Zambrano Eraso, Juan Felipe Lemos Uribe, Andrés García Zuccardi*; y los honorables Representantes: *Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Edilberto Caicedo Sastoque, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Óscar Tulio Lizcano González, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harold Augusto Valencia Infante, Fáber Alberto Muñoz Cerón, Hernando Guido Ponce*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2018 SENADO

mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la iniciativa.* La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad. El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, **promocione** o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de **veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años** y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores. El que destine, arriende, mantenga, administre, o financie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de **veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años** y multa de sesenta y seis (66) a setecientos

cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

1. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.
2. **Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.**

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 217-A. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad. El que directamente o a través de tercera persona solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de **prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años.**

Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:

1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero **o en medio de actividades turísticas.**
2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.
3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.
4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.
5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 219. Turismo sexual. <Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 1336 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El que dirija, organice, *financie*, promueva o *de cualquier forma participe en* actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de **veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años.**

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con **menor de catorce (14) años.**

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 219B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 219-B. Omisión de denuncia. El que, por razón de su oficio, cargo o actividad,

tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de **veinte (20) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

ARTÍCULO 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

(Signatures of Senators and Representatives)
 NADIA BLEI GAFF
 SENADORA DE LA REPUBLICA
 ESPERANZA ANDRADE
 SENADORA DE LA REPUBLICA
 Gloria García Borja
 SENADORA DE LA REPUBLICA
 SENADORA DE LA REPUBLICA
 Lilia Ana Borrero
 REPRESENTANTE DE CAMARA
 REPRESENTANTE DE CAMARA
 REPRESENTANTE DE CAMARA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2018
 SENADO**

mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

INTRODUCCIÓN

La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes es una forma de violencia que atenta contra los derechos humanos y garantías de protección de la niñez; una conducta atroz que en los últimos años ha permeado la sociedad en todo el mundo. En la región de América Latina y el Caribe, la ESCNNA hace parte de una de las problemáticas más profundas, invisibles y complejas, constituyéndose como una preocupación y prioridad para los gobiernos de la región, organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y la sociedad civil.

En nuestro país este panorama es menos alentador, de acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹, entre 2016 y los primeros cinco meses del 2018, el ICBF abrió 688 procesos

¹ <https://www.icbf.gov.co/noticias/la-explotacion-sexual-de-ninas-ninos-y-adolescentes-no-es-turismo-es-un-cri-men-karen>.

administrativos para restablecerles los derechos a las niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente en el país, siendo Bogotá una de las regiones donde mayor número de casos se presentan, seguido de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Atlántico, Córdoba, Caldas, Risaralda, Meta, Huila, Cundinamarca, Magdalena, Tolima, Cesar, Boyacá, Amazonas y Nariño, Cauca y Quindío, Santander y Sucre, Caquetá y La Guajira, Guaviare y Norte de Santander, Chocó, Putumayo y Arauca.

Pese a que el grupo de mayor vulnerabilidad son los menores entre los 12 y 17 años; para el 2017 se registraron 14 casos de niños y niñas entre 0 y 5 años, 46 menores entre los 6 y 11 años, de los cuales el 85% de los casos corresponden al sexo femenino.

Estas cifras demuestran el alto índice de desprotección en las cuales se encuentran nuestros menores frente al flagelo de la explotación sexual. Por ello desde el Congreso de la República aunado al llamado de articular y orientar medidas administrativas que garanticen la real protección de la niñez, se hace necesario enviar un mensaje social contundente de reproche endureciendo las sanciones por explotación sexual en cuanto a las conductas de mayor gravedad tipificadas en la ley penal.

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Antecedentes
2. Fundamentos constitucionales y legales
3. Objeto y justificación de la iniciativa
4. Proposición
5. Articulado

1. ANTECEDENTES

Entre las iniciativas que se han planteado en torno a la necesidad de establecer un esquema penal de mayor reproche ante las conductas que atenten contra las garantías sexuales de los menores de edad, podemos relacionar:

- **Proyecto de ley número 17 de 2017**, “*por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la prisión perpetua revisable cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro, explotación sexual o feminicidio sea un menos de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones.* [Ley Yuliana Samboní, cadena perpetua]”.
- **Proyecto de ley número 18 de 2007**, “*por medio del cual se modifica el Título IV de la*

Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”.

Además de las intenciones del legislador relacionadas con la materia, esta iniciativa es coherente con una de las banderas del Programa de Gobierno planteado por el presidente Iván Duque Márquez, en el endurecimiento de las penas para quienes atentan contra las garantías de formación sexual y libertad sexual de los menores, mediante el llamado a referendo para el establecimiento de cadena perpetua como sanción para violadores y asesinos de menores.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Ley 679 de 2001, *Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual en menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.*

Ley 1329 de 2009, *por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.*

Ley 1336 de 2009, *por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual en niños, niñas y adolescentes.*

DERECHO INTERNACIONAL

1. **Declaración Universal de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1959.** Reconoce a los menores como sujetos de dere-

chos especiales que el Estado debe tutelar como intereses superiores. La Declaración establece textualmente que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

2. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores – 1994. Se obliga a los Estados Parte a proporcionar la protección, la prevención y la sanción del tráfico internacional de “menores” a través de mecanismos e instrumentos legales y administrativos, así como de un sistema de cooperación jurídica entre los Estados Parte, definido por el artículo 1°.

3. Declaración y Programa de Acción, Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños – Estocolmo, Suecia, 27 al 31 de agosto de 1996. El Primer Congreso Mundial sobre Explotación Sexual tiene en cuenta como instrumento internacional la Convención sobre los Derechos del Niño, en el cual se establecieron compromisos nacionales, regionales e internacionales. También se tienen en cuenta la prevención, la protección, la recuperación y reintegración, en las que se incluye un “enfoque no punitivo hacia las víctimas infantiles de la Explotación Sexual Comercial”.

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene por objeto el incremento de las penas y ampliación del ámbito de configuración para las conductas que tipifiquen delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Estas conductas reprochables deben ser sancionadas con las medidas drásticas, con lo que se envía un mensaje social contundente de rechazo y cero tolerancias a la comisión de esos crímenes.

Departamento de los hechos	Demanda de explotación sexual comercial	Estímulo a la prostitución de menores	Pornografía con menores	Turismo sexual	Total general
Bogotá	20	3	275	1	299
Antioquia	18	2	116	2	138
Valle del Cauca	6		88		94
Cundinamarca	4		55		59
Bolívar	34	1	13		48

Por otra parte, en el mismo informe de la Fiscalía por concepto de denuncias, relacionadas con otras formas de ESCNNA, se reportaron:

Delito	Total	%
Inducción a la prostitución	335	49%
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales.	224	33%

3.1. Explotación sexual comercial de menores en Colombia.

Cifras de Explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes (ESCNNA).

La ESCNNA es uno de los flagelos sociales que progresivamente amenaza las garantías de seguridad sexual de nuestros niños y niñas una población altamente vulnerada y la cual representa el 33.8% de la población total del país, de acuerdo con las proyecciones del DANE para el 2016.

- De los cuales, el 12.4% de las niñas, niños y adolescentes informaron que les han tocado alguna parte del cuerpo de manera sexual sin que quisiera.
- 3.2% hombres y 2.7% mujeres manifestaron haber recibido algo a cambio de tener relaciones sexuales.
- El 6.2% del total de niños, niñas y adolescentes que han tenido relaciones sexuales han sido forzados o intentaron forzarlos a tener relaciones sexuales².

Las cifras suministradas por la Fiscalía General de la Nación para el 2016 registran 970 noticias criminales relacionadas con pornografía infantil, explotación sexual comercial, estímulo a la prostitución de menores y turismo sexual. Relacionadas de la siguiente manera:

Delito	Total	%
Pornografía con Menores	819	84%
Demanda de Explotación sexual Comercial	133	16%
Estímulo a la Prostitución de menores	15	
Turismo sexual	3	
Total General	970	

Fuente. Fiscalía General de la Nación Sistema de Gestión de Casos 2016.

Es decir, el 16% de dichas denuncias responden a las conductas relacionadas con ESCNNA. Los departamentos que registran un mayor número de ingresos por estos delitos son:

Delito	Total	%
Trata con menores de 18 años	128	19%
Total General	687	

Los departamentos con mayor número de ingresos por estos delitos son:

² Diagnóstico de la situación de la infancia y la adolescencia en el país de comportamientos y actitudes sobre sexualidad en niñas, niños y adolescentes (ecas) – DANE 2014.

Departamento de los hechos	Inducción a la prostitución	Trata de personas	Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales	Total general
Bogotá	60	43	46	149
Antioquia	58	15	61	134
Santander	20	5	27	52
Valle del Cauca	23	10	18	51
Tolima	22		22	44

De acuerdo con la información presentada por el Ministerio de Salud, los casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, que se reportan en el país son un total de 76 casos, que representan el 0,44% de los casos de violencia sexual reportados en el país.

Sin embargo, frente a la mayor incidencia de casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual el ICBF, muestra una gráfica diferente a la relacionada de la siguiente manera:

Regional	Periodo				Total
	2014	2015	2016	2017	
Bogotá	19	41	59	16	135
Atlántico	21	30	26	6	83
Antioquia	2	11	43	14	70
Bolívar	13	16	25	13	67

Fuente: sistema información misional ICBF

- **RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE ESCNNA.**

En los casos relacionados con el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos (PARD 2016), ingresaron 311 casos relacionados con ESCNNA de los cuales 265 corresponden a niñas y adolescentes mujeres y 46 a niños y adolescentes hombres.

SEXO	PERIODO						TOTAL
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
FEMENINO	18	148	175	133	188	265	927
MASCULINO	2	26	41	26	36	46	177

FUENTE: SISTEMA DE INFORMACIÓN MISIONAL ICBF CORTE 31 DE DICIEMBRE DE 2016

- **CARACTERIZACIÓN POR EDAD VÍCTIMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.**

Rango de edad	Periodo							Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
0-5 años		7	7	7	6	20	3	50
6-11 años	5	32	33	12	36	64	19	201
12-17 años	15	133	173	139	179	225	73	937
TOTAL GENERAL	20	172	203	159	221	309	95	1.188

FUENTE: SISTEMA DE INFORMACIÓN MISIONAL SIM – ICBF.

El análisis de estas estadísticas muestra un panorama alarmante frente a aumento indiscriminado de los últimos años en este tipo de conductas que atentan contra la integridad

sexual de nuestros niños y niñas en el territorio nacional. En un intervalo de 6 años pasamos de 20 a 309 casos de restablecimiento administrativo por conductas asociadas a explotación sexual comercial con menores.

Es de vital importancia resaltar que tal como lo reconocen las mismas entidades estatales las cifras frente a ESCNNA recolectadas, no alcanzan a desglosar la magnitud de la problemática, ya que en algunos territorios del país son invisibilidades e incluso vistas como una forma de trabajo sexual.

PROPORCIONALIDAD DE LA PENA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado, en específico, acerca de la cantidad o de la calidad de las penas que corresponden a cada uno o a todos los comportamientos delictivos. El principio general adoptado por la Corte Constitucional en este tema es el de la libertad de configuración del legislador, porque *“Es a él a quien corresponde establecer la política criminal del Estado y en este sentido es a él a quien la Constitución le confiere la competencia para determinar cuáles conductas constituyen delitos y señalar las respectivas sanciones”*, encontrando límites generales en los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

En este orden de ideas, cabe desarrollar un análisis de razonabilidad, proporcionalidad y ponderación a efectos de verificar la constitucionalidad de una medida de esta naturaleza en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes así:

- El fin perseguido con el proyecto de ley está dirigido a la preservación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, estableciendo penas que configuren mayor reproche social y mayor despliegue del poder coercitivo del Estado con miras a generar menor reincidencia en este tipo de conductas. Entonces el fin es constitucionalmente válido, en la medida en que pretende garantizar efectivamente los derechos de sujetos de especial protección cons-

titucional, que poseen prevalencia de los derechos ante los demás.

- El medio utilizado es la ampliación del margen descriptivo de las conductas tipificadas, a fin de que se incluyan nuevas formas de operar en las redes de explotación sexual que dada la modalidad descriptiva no era dable encuadrar en el tipo penal; por otra parte, se equiparan las sanciones por estas conductas a aquellas que poseen mayor reproche por parte del legislador penal.
- Relación medio-fin. Como ha sido identificado por la Corte Constitucional, en la relación entre el aumento de las penas y la protección de los bienes jurídicos debe reconocerse el “efecto psicológico” que puede tener una sanción en función de la protección del bien jurídico (efecto intimidatorio general o prevención general negativa) y la visibilización del reproche frente a la conducta (vigencia de la norma), cumpliendo la pena fines retributivos y de tratamiento diferencial a conductas que exigen respuestas punitivas diferentes; tal como fue aplicado en el incremento exagerado de la sanción para el delito de secuestro en el tipo de delito, que equipara en gravedad al terrorismo, al narcotráfico y a los magnicidios, y en el propósito de la ley de *“neutralizar, debilitar y malograr la estructura logística y la capacidad operativa de la delincuencia organizada que ha hecho del secuestro una macabra industria ilícita, así como fortalecer los sistemas de protección y de garantía a los valores, principios fundacionales y derechos más caros al Estado social de Derecho, en que por decisión del Constituyente se erige Colombia, como son los invaluable e inviolables dones de la vida la libertad, tan seriamente amenazados por esta monstruosa modalidad criminal”*³.

Así, la explotación sexual en menores es un delito que atenta contra la vida, integridad sexual de nuestros niños y que cada día se robustece en el crimen organizado, por lo cual es dable aplicar el incremento de la pena como mecanismo de protección apelando al efecto psicológico que produce la misma como un medio para disminuir las altas cifras de delictiva en torno a estos delitos.

4. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito

poner en consideración del Honorable Congreso este proyecto de ley.


NADIA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA


ESPERANZA ANDRADE
SENADORA DE LA REPUBLICA


Nora García Burgos
SENADORA DE LA REPUBLICA


SENADORA DE LA REPUBLICA

SENADORA DE LA REPUBLICA


Liliana Benavides
REPRESENTANTE DE CAMARA

REPRESENTANTE DE CAMARA

REPRESENTANTE DE CAMARA

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 138, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Nora García Burgos, Nadia Blel Scaff, Esperanza Andrade de O.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado**, mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Nadia Georgette Blel Scaff, Esperanza Andrade de Osso, Nora García Burgos, Myriam Paredes Aguirre*, y la honorable Representante *Liliana Benavides Solarte*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

³ Sentencia N° C-135/96.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 139
DE 2018 SENADO**

por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público privada.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, que modificó el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 20. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 32. Terminación anticipada. En los contratos que desarrollen proyectos de asociación público privada se incluirá una cláusula que establezca la fórmula matemática para determinar las eventuales prestaciones recíprocas entre las partes a las que haya lugar para efectos de terminarlos anticipadamente por mutuo acuerdo o en forma unilateral.

Parágrafo 1°. En los contratos de asociación público privada, cuando una autoridad judicial declare la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad administrativa o judicial o la respectiva entidad estatal contratante ordenen su terminación originada en una causal de nulidad absoluta se procederá a la liquidación del contrato. Cuando la nulidad absoluta se produjere por objeto o causa ilícita se procederá a la caducidad del contrato conforme al artículo 18 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes. En la liquidación de contrato se deberá reconocer únicamente el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos, ejecutados por el contratista menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista en virtud del cumplimiento del objeto contractual hasta la fecha de nulidad absoluta o caducidad

del contrato. Estos factores serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) histórico, desde el momento de su ocurrencia hasta el mes inmediatamente anterior a la fecha de la liquidación.

Los reconocimientos a que haya lugar deberán cumplir con los siguientes criterios, los cuales serán previamente validados por la interventoría del contrato, en conjunto con la Contraloría General de la República:

1. Que hayan sido ejecutados, total o parcialmente, para contribuir a satisfacer el interés público.
2. Que estén relacionados al desarrollo del objeto del contrato.
3. Que correspondan a precios o condiciones que no excedan los del mercado al momento de su causación de acuerdo con la modalidad contractual.
4. Que no correspondan a costos o penalidades, pactadas o no, que terceros hubieran aplicado al contratista en razón de la terminación anticipada de las relaciones contractuales no laborales, ni a intereses de mora o penalidades relacionadas con la terminación.

El contratista no podrá recibir como remanente, luego del pago de las acreencias, una suma superior a los aportes de capital de sus socios o accionistas menos los dividendos decretados, dividendos pagados o disminuciones de capital. Lo anterior, actualizado por IPC. En todo caso, el total de los reconocimientos no podrá superar el precio del contrato estatal anulado.

El reconocimiento de los valores que deba hacer la entidad estatal al contratista como resultado de la liquidación se atenderá así:

- i) Con los saldos disponibles a favor de la entidad contratante en las cuentas y subcuentas del patrimonio autónomo del respectivo contrato.
- ii) Si los recursos a los que se refiere el numeral (i) no fueren suficientes, la suma restante deberá ser consignada por la entidad estatal hasta en diez (10) pagos anuales iguales. El primer pago se efectuará a más tardar 540 días después de la fecha de ejecutoria de la liquidación del contrato. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes acuerden un plazo menor para el pago.

El reconocimiento de las prestaciones que de conformidad con lo previsto en este parágrafo resulten a favor del contratista deberá ser destinado únicamente para pagar aquellas prestaciones ejecutadas por terceros de buena fe, en cumplimiento de los contratos celebrados con el contratista para desarrollar y ejecutar el objeto del proyecto, previa certificación de la ejecución de las mismas por parte de la interventoría del

contrato en conjunto con la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2°. El concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o los integrantes del mismo que hayan dado lugar a la causal de nulidad o la declaratoria de la misma por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad, según corresponda, deberán pagar a la entidad estatal el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada, o en caso de que no se haya convenido, dicha suma será el ocho por ciento (8%) del valor del contrato.

Los pagos que se causen a favor de dichos terceros se efectuarán por el contratista, en el orden de prelación legal y hasta el monto de los recursos que resultaren a favor de este.

El contratista responsable de la conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad no podrá recibir remanente alguno de la liquidación.

Los remanentes de la liquidación a favor del concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o del integrante o integrantes del concesionario que dieron lugar a la causal de nulidad, después del pago de acreencias a la totalidad de los terceros, quedarán como garantía de pago para atender las posibles reclamaciones por el término de cinco (5) años. La forma como quedarán a disposición estos recursos será definida por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

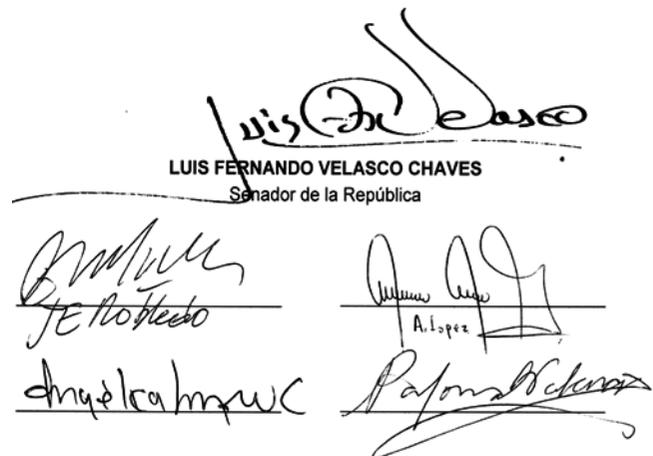
Vencido el término al que se refiere el inciso anterior sin que se hayan agotado los remanentes, estos serán destinados al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales de que trata el artículo 2° de la Ley 448 de 1998.

La autoridad judicial o administrativa competente podrá decretar como medida preventiva la aplicación de los incisos anteriores a investigaciones en curso. En este supuesto, los remanentes de la liquidación se mantendrán a disposición de dicha autoridad administrativa o judicial, en tanto se resuelva de manera definitiva la investigación. Al momento de decretar la medida preventiva, la autoridad administrativa o judicial deberá individualizar a las personas afectas a la ilicitud o infracción administrativa, a quienes se les aplicarán las sanciones y efectos señalados en los incisos anteriores.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo de ninguna manera impedirá el resarcimiento del patrimonio público ni la extinción de dominio, en los casos de nulidad

por objeto o causa ilícitos, en perjuicio del tesoro público con grave deterioro de la moral social, ni se entiende sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

JE Botello

A. Lopez

Rafael Valencia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2018

por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público privada.

1. Consideraciones generales y antecedentes

Finalizando el primer periodo de la legislatura 2017-2018, el Congreso de la República se ocupó de la discusión y aprobación del **Proyecto de ley número 84 de 2016 Senado, 285 de 2017 Cámara**, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. Dicha iniciativa fue sancionada como la Ley 1882, por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos, el 15 de enero de 2018.

La precitada ley, en su artículo 20 que modifica el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, establece una serie de disposiciones sobre las cuales se suscitó una importante controversia, debido a que fue incluida para su conciliación, una disposición que estaría promoviendo la exoneración de los contratistas de pagar las multas a los bancos en eventuales casos de corrupción, trasladándole este riesgo al Estado.

Producto de las graves denuncias hechas en torno a este tema por algunos congresistas, la Contraloría General de la República y la ciudadanía, la subcomisión de estudio encargada de analizar el texto de conciliación de esta norma propició un consenso que permitió que fuera aprobada y sancionada por el ejecutivo. Como efecto de esta concertación, el Gobierno Nacional adquirió el compromiso de presentar, en marzo

de 2018, un proyecto de ley que modifique esta lesiva norma y que:

1. “Elimine la salvedad a favor de las penalidades financieras por terminación anticipada que estipula el numeral 4 del párrafo 1°, y
2. Elimine el último inciso del párrafo 1°, que establece la aplicación retroactiva de la norma a los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1508 de 2012”¹.

Sin embargo, el proyecto de ley fue presentado por el entonces Ministro de Transporte, doctor Germán Cardona, el 12 de junio de este año, apenas 8 días antes de la finalización del periodo legislativo, lo que se tradujo en la muy previsible consecuencia de que el proyecto fuera archivado al no haber completado el primer debate reglamentario para poder ser considerado en la legislatura actual.

A pesar de que el proyecto fue presentado por el anterior gobierno con la mínima posibilidad de ser debatido, este recogió los puntos principales del compromiso adquirido para solventar los efectos negativos de la norma aprobada. De esta manera, en su redacción proponía la eliminación de las salvedades a favor de las penalidades financieras y la eliminación de la aplicación retroactiva de la norma, que ampliaba el ámbito de aplicación de esta a los contratos celebrados antes de la Ley 1508 de 2012. Además, dicha propuesta afirmaba atender las observaciones del señor Contralor General, en el sentido de imponer límites y condiciones para el reconocimiento a terceros de buena fe y a los contratistas cuando los contratos sean anulados o terminados anticipadamente².

La iniciativa que se presenta a consideración del Congreso de la República busca retirar de la Ley 1508 de 2012 los “micos” con que fue aprobada su modificación. En este sentido, se acogen algunos de los puntos que el Gobierno presentó en el Proyecto de ley 249 de 2018 Cámara y se adicionan algunas novedades, como se explicará a continuación.

2. Contenido del proyecto de ley

La presente iniciativa consta de dos artículos: El artículo primero modifica el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012. El artículo segundo corresponde a la vigencia y deroga expresamente el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018.

Las modificaciones propuestas en el artículo primero son:

1. Se propone la eliminación del pago de intereses remuneratorios (párrafo 1° y nu-

¹ Exposición de motivos al Proyecto de ley número 249 de 2018 Cámara. Disponible en la *Gaceta del Congreso* número 420 de 2018.

² *Ibíd.*

meral 2 del párrafo 1°), toda vez que la norma aclara que los valores de las acreencias deben ajustarse con base en el IPC y el reconocimiento de intereses remuneratorios constituiría un ajuste doble, pues la tasa de interés nominal tiene incluida la inflación.

2. Los criterios que se deben cumplir para el reconocimiento de los pagos (párrafo 1°), además de ser validados previamente por la auditoría del contrato, deberán ser validados previamente por la Contraloría General de la República. Este asunto es neurálgico, puesto que la validación de dichos criterios es requisito sine qua non para reconocer los pagos. Con la vinculación de la Contraloría y la eliminación de un “tercero experto”, se busca brindar mayor rigurosidad y transparencia al proceso y salvaguardar el patrimonio público.
3. En el punto ii) del párrafo 1°, se establecen 5 pagos estatales anuales iguales a favor del contratista. Se propone con el fin de promover la estabilidad financiera del Estado en el eventual pago de grandes sumas, aumentarlos a 10 pagos anuales iguales (el doble del tiempo).
4. Se contempla aumentar el porcentaje equivalente a la cláusula penal pecuniaria a favor del Estado (inciso 4° del párrafo 2°), en los casos en que esta no haya sido convenida, pasando del 5% al 8% del valor del contrato.
5. El párrafo 3° condiciona la nulidad por objeto o causa ilícita al delito del enriquecimiento ilícito. Se elimina dicha condición con el fin de extender las nulidades por causa ilícita a otros tipos penales posibles. Se refuerza el sentido del párrafo al reiterar que lo dispuesto en el artículo no se entiende sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar.
6. Se adiciona al inciso 1° del párrafo 1°, la obligación de estipular la caducidad del contrato, en los casos en que haya sido declarada la nulidad absoluta por objeto o causa ilícita, lo cual conllevaría para el contratista que haya incurrido en ilícitos, la imposibilidad de indemnización y se haría acreedor de las sanciones correspondientes.

Adicional a lo anterior, la iniciativa incorpora algunas de las disposiciones que fueron presentadas en el Proyecto de ley 249 de 2018, relacionadas con:

1. La eliminación de la retroactividad del artículo.

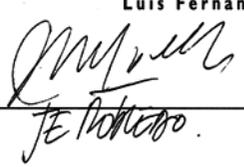
2. La eliminación de la salvedad a favor de las penalidades financieras por terminación anticipada.
3. La incorporación de un párrafo tercero que mantiene “incólume el resarcimiento del patrimonio público y contempla la extinción de dominio en los casos de nulidad por concepto o causa ilícitos”³³. Además de esto, como ya se explicó se refuerza el sentido del artículo en tanto se hace expresa la continuidad de la acción penal y/o civil a la que hubiere lugar por la afectación del tesoro público y el deterioro de la moral social.

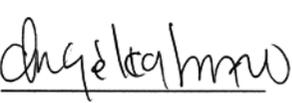
Atentamente,



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

Luis Fernando Velasco Chaves






SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 139, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Luis Fernando Velasco*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado**, por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018

y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público privada, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Luis Fernando Velasco Chaves, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo Castillo, Paloma Valencia Laserna, Angélica Lozano Correa*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 694 - Jueves, 13 de septiembre de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 135 de 2018 Senado, por medio del cual se ofrecen estímulos a trabajadores de la educación que operan en sitios de difícil acceso.	1
Proyecto de ley número 137 de 2018 Senado, por medio del cual se otorga un subsidio a las personas encargadas de enfermos terminales y discapacitados que necesitan cuidados permanentes.	4
Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, mediante el cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de ley número 139 de 2018 Senado, por la cual se modifica el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 y se dictan disposiciones para la transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público privada.	13

³ Ibíd.